

Бюджетне фінансування соціокультурної сфери та напрямки його реформування

В статті аналізується стан бюджетного фінансування соціокультурної сфери та пропонуються напрямки його реформування.

соціокультурна сфера, соціальні видатки, аудит ефективності бюджетних програм

На сьогодні найбільшу питому вагу в бюджетах демократичних країн світу займають видатки на соціальні потреби, що свідчить про виняткову роль соціальної функції держави. Розгалужена система соціальних зобов'язань стала однією з перших ознак цивілізованості суспільства, невід'ємним його атрибутом. Соціальні витрати держави визначають рівень життя населення та добробут найменш забезпечених його верств.

Соціальний сектор включає в себе політику та програми в таких сферах, як зайнятість та безробіття, підтримання достатнього життєвого рівня населення, охорона здоров'я, освіта та навчання. Соціальні витрати посідають чільне місце в структурі видатків держави.

В Україні діяльність держави в соціальній сфері має надзвичайно важливе значення для життєдіяльності суспільства. Це зумовлено як різким падінням доходів переважної більшості населення при переході до ринкової економіки, так і традиційною орієнтацією громадян на одержання соціальних послуг саме від держави.

У науковій літературі проблема місцевих та державного бюджетів обговорюється останнім часом доволі активно. У наукових працях О.Д. Василика, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, І.О. Луніної, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічника та інших вчених значна увага приділена процесам формування коштів місцевих та державного бюджетів та напрямкам використання цих коштів, у тому числі на фінансування соціально-культурної сфери. Питання удосконалення механізму функціонування галузей соціальної сфери розглядаються в працях В. Козака, С.Кондратюка, В. Куценка, В. Леха, А. Чухна. Проте у цій важливій сфері ще залишається багато невирішених проблем як методологічного, так і практичного характеру. Зокрема, мова йде про аналіз та деталізацію складових елементів та принципів фінансового механізму галузей соціальної сфери, оцінку можливого розширення джерел фінансування даних галузей, дослідження операційних та функціональних казначейських процедур, які покладено в основу здійснення органами Державного казначейства фінансування з коштів місцевих бюджетів видатків на соціокультурну сферу.

Метою даної статті є дослідження та розробка напрямків удосконалення механізму бюджетного фінансування соціально-культурної інфраструктури.

Особливості фінансування соціально-культурних заходів полягають у тому, що більшість із них гарантуються Конституцією. Держава повинна гарантувати задоволення пріоритетних потреб громадян та суспільства, які вона не може цілком довірити кожному громадянину самостійно. Так, гарантується охорона здоров'я, яка забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм. Держава забезпечує доступність та безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних навчальних закладах, надання державних стипендій та пільг учням та студентам [1, с. 56-57].

Джерелами фінансування соціальних гарантій є Державний бюджет, кошти місцевих бюджетів, страхові фонди (фонд соціального страхування на випадок тимчасової втрати працездатності; фонд загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття; фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань) [2, с. 136].

З Державного бюджету фінансуються лише загальнодержавні заходи та програми. Основна частина видатків здійснюється з місцевих бюджетів. Отже, зберігається багатоканальна система фінансування соціокультурної сфери. Так, соціальний захист населення одночасно фінансується з Державного бюджету України, з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, з обласних бюджетів, з міських бюджетів міст центрального та обласного значення, з районних бюджетів, з міських бюджетів міст районного значення, із селищних та сільських бюджетів. За подібним принципом фінансується вся соціально-культурна сфера, в тому числі освіта, культура і засоби масової інформації, охорона здоров'я [3, с. 25].

Структура видатків місцевих бюджетів в цілому по Україні засвідчує їх соціальну спрямованість, адже на фінансування соціокультурної сфери витрачається більше половини всіх коштів місцевих бюджетів. Проте ця цифра відрізняється за видами місцевих бюджетів. Так, у зведеному бюджеті Кіровоградської області в 2006 році видатки на соціокультурну сферу (витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру та спорт) складають 87,3%. Найбільша частка соціокультурних видатків спостерігалась в обласному бюджеті – 96,5% та районних бюджетах – 95,7%. Найменша їх частка – в складі сільських бюджетів (47,8%). У бюджетах міст обласного значення витрати на фінансування соціокультурних заходів склали 83,8%. В бюджетах міст районного значення та селищних бюджетах ці видатки склали, відповідно, 67,4% та 61,0%. Але, незважаючи на те, що фінансування об'єктів соціальної інфраструктури поглинає лівову частку бюджетних коштів, їх не вистачає не тільки на розвиток цих установ, але й на належне їх поточне утримання. Окрім цього, на думку багатьох економістів, багатоканальна система фінансування бюджетних галузей вкрай неефективна, не дає змоги налагодити контроль за цільовим спрямуванням коштів.

Тому постає потреба у розробці стратегії цільового та економного витрачання бюджетних коштів. Одним із напрямів її вирішення є впровадження аудиту ефективності бюджетних програм, мета якого полягає у визначенні ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Основні завдання аудиту ефективності виконання бюджетних програм сформовані із врахуванням того, що бюджетна система в ідеалі повинна бути зорієнтована не просто на цільове використання державних коштів, але і на досягнення конкретного результату. В якості основних завдань аудиту ефективності бюджетних програм виділено наступне [4, с. 126]: оцінка виконання результативних показників бюджетних програм; оцінка ефективності виконання бюджетних програм; виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасній, повній та якісній реалізації запланованих цілей, та оцінка ступеню їх впливу; розроблення пропозицій щодо шляхів підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Проведення аудиту ефективності є необхідним з наступних причин [4, с. 128]:

По-перше, забезпечується підвищення економічного потенціалу суспільства, в якому закономірно відбуваються якісні зміни в соціально-економічній, політичній, інституціональній та іншій сферах, що прямо або опосередковано вплине на підвищення ролі вищих органів фінансового контролю в системі фінансового контролю та результативність їхньої діяльності.

По-друге, забезпечується формування і реалізація загальноприйнятих міжнародних принципів і правових основ у процесі підготовці проекту державного бюджету, його виконання, контролю за виконанням державного бюджету. Результатом цього буде зростання ступеню прозорості й публічності бюджетного процесу, що також гарантує попередження різного роду зловживань і порушень у процесі витрат бюджетних коштів.

По-третє, аудит ефективності є свого роду заміною ринкового механізму в державному секторі. Приватний сектор має автоматичну систему оцінки успішності діяльності компанії – обсяг прибутку та рівень рентабельності. У державному секторі такий механізм відсутній. У цьому випадку аудит ефективності державного сектора може замінити ринкові механізми приватного сектора.

По-четверте, створюються засади прийняття раціональних рішень, адже коли ресурсів не вистачає, увагу слід приділяти найбільш пріоритетним програмам.

Аудит ефективності проводиться органами державної контрольно-ревізійної служби шляхом аналізу:

- нормативно-правових актів, розрахунків та обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій щодо напрямку діяльності в бюджетній програмі, стосовно якої проводиться аудит ефективності;
- результатів раніше здійснених контролюючими органами контрольних заходів;
- показників статистичної, фінансової та оперативної звітності;
- даних порівняння фактично досягнутих результативних показників виконання бюджетних програм із запланованими в динаміці за кілька років, а також з вітчизняним і зарубіжним досвідом за напрямом діяльності в бюджетній програмі, стосовно якої проводиться аудит ефективності;
- даних інтерв'ювання, анкетування, опитування громадян і збирання інформації від юридичних осіб.

Так, протягом першого півріччя 2006 року державною контрольно-ревізійною службою було здійснено 36 аудиторських досліджень, що становить 0,2% від загальної кількості здійснених перевірок та ревізій. Така ситуація зумовлена низкою чинників: неготовністю кадрів до зміни філософії державного фінансового контролю; відсутністю критеріїв та неврегульованість процедури вибору об'єктів аудиту; відсутністю обґрунтування методів здійснення такої форми контролю; неврегульованістю взаємовідносин між державними фінансовими органами з приводу призначення і проведення аудиту та використання його результатів [5, с. 9].

Тому, для підвищення результативності аудиту ефективності виконання бюджетних програм та реалізації його результатів треба врахувати ряд чинників [5, с.11]:

- а) необхідно забезпечити підвищення ерудиції працівників контрольно-ревізійної служби у державних справах, оскільки аудит є творчим контролем, аудитору замало бути бухгалтером чи юристом він повинен бути добре ознайомленим з механізмом здійснення державної політики у тому чи іншому напрямках;
- б) розробити критерії та показники ефективності використання державних ресурсів, результативності бюджетних витрат, оскільки при їх відсутності знижується ефективність самого аудиту, підвищується вплив суб'єктивних оцінок;
- в) підвищити зацікавленість економічних суб'єктів у проведенні аудиторського дослідження контрольно-ревізійною службою;
- г) законодавчо закріпити принципи врахування пропозицій, наданих за результатами аудиту працівниками контрольно-ревізійної групи, вищими державними органами при подальшій розробці державних програм (наприклад, можливість скорочення фінансування або дострокового припинення реалізації бюджетних цільових програм у випадку невідповідності раніше встановленим проміжним критеріям та індикаторам результативності);

д) законодавчо визначити правові наслідки проведення аудиту ефективності, наслідки для органів виконавчої влади та підприємств у разі відсутності врахування пропозицій наданих органами контрольно-ревізійної служби;

е) законодавчо розробити показники аналізу для визначення рівня врахування наданих пропозицій економічними суб'єктами, на яких проводився аудит ефективності.

Узагальнюючи результати, можна зробити наступні висновки. На сьогодні найбільшу питому вагу як в бюджетах демократичних країн світу, так і України займають видатки на соціальні потреби. Більшість заходів соціального характеру в Україні гарантуються Конституцією. Джерелами фінансування соціальних гарантій є Державний бюджет та кошти місцевих бюджетів. З Державного бюджету фінансуються лише загальнодержавні заходи, а основна частина видатків здійснюється з місцевих бюджетів. Отже, зберігається багатоканальна система фінансування галузей соціокультурної сфери. Фінансування соціальної інфраструктури поглинає основну частку бюджетних коштів, але їх не вистачає не тільки на розвиток цих установ, але й на належне їх поточне утримання. Окрім цього, на думку багатьох економістів, багатоканальна система фінансування соціальної сфери є вкрай неефективною. Вона не дає змоги налагодити контроль за цільовим спрямуванням коштів. Тому одним із напрямків реформування бюджетного фінансування соціокультурної сфери є впровадження аудиту ефективності бюджетних програм, метою якого є визначення ефективності використання бюджетних коштів. Для підвищення результативності аудиту ефективності виконання бюджетних програм доцільно: розробити критерії та показники ефективності використання державних ресурсів; підвищити зацікавленість економічних суб'єктів у проведенні аудиторського дослідження; законодавчо закріпити принципи врахування пропозицій та розробити показники аналізу для визначення рівня врахування наданих пропозицій економічними суб'єктами, на яких проводився аудит ефективності.

Список літератури

1. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
2. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677с.
3. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. - №1. – С. 23 – 31.
4. Сухарева Л.О. Аудит ефективності використання бюджетних коштів: протиріччя формування понятійного апарату // Фінанси України. 2006. - №8. – С. 125 – 131.
5. Рубан Н.І. Концептуальні засади контролю за виконанням бюджетної програми // Фінанси України. – 2006. - №8. – С. 7 – 12.

В статье анализируется состояние бюджетного финансирования социокультурной сферы и предлагаются направления его реформирования.

In the article the state of the budgetary financing of socio-cultural sphere is analysed and directions of his reformation are offered.